读史札记

戊戌变法前慈禧光绪权力关系二题

刘文华

光绪十三年（1887）光绪帝亲政，十五年慈禧太后归政，二十四年戊戌政变，这十余年慈禧太后与光绪帝之间的权力关系，是晚清政治史研究不可忽略的重要课题。前此研究，或者概而言之，或者置之不顾。戊戌变法的重要参与者梁启超说："皇上虽有亲裁大政之名，而无其实，一切用人行政皆仍出西后之手。"[①]这一论断为后来的大多数研究者所接受，成为相关研究的一个既定前提。如汤志钧认为："当时慈禧虽说归政，实操国家大权；光绪虽说亲政，实需秉承'懿旨'……光绪之无权，慈禧之弄权由此可知。"[②]有的学者甚至直接断言光绪帝只是傀儡。[③]林文仁专门研究光绪十一年至光绪二十四年清廷权力斗争的专著《派系分合与晚清政治》，[④]主要还是着眼于这一段时间的人事布局、派系争斗，缺少直接对慈禧、光绪权力关系的论述与辨析。唯有茅海建对此加以反思，认为应该对慈禧光绪之间的权力加以具体的界定，否则，"主宰一切的慈禧太后也就没有必要发动政变了。确认政变前光绪帝与慈禧太后各自的权力，有助于认清哪些权力政变后由光绪帝手中归于慈禧太后。"于是，他辟出专章研究政变前光绪帝与慈禧太后的政治权力关系，认为："光绪帝对慈禧太后负责，而整个国家机器须对光绪帝负责，尽管慈禧太后也不时通过各种方式干预国家机器的运作。"[⑤]笔者认为，总的来说这一论断是能够成立的，但是，还有一些值得商榷或有所遗漏之处。李文杰的《垂帘听政、训政、归政与晚清的奏折处理》[⑥]分析了光绪亲政至慈禧归政期间皇帝、太后之间的权力分配，并探讨其中醇亲王所扮演的角色，颇有创见，只是遗漏了对于划定慈禧太后、光绪帝之间权力关系影响至为重要的"醇亲王条奏"。本文拟挖掘清宫档案，并结合时人日记，对戊戌变法前慈禧与光绪权力关系问题加以补充、辨析，还请方家指正。

一、醇亲王条奏与归政条款

光绪十五年（1889）后的慈禧太后与光绪帝权力关系的界定，还得追溯到光绪十四年底军

[收稿日期] 2018-05-30
[作者简介] 刘文华（1985 —），男，北京师范大学历史学院博士研究生，中国第一历史档案馆助理馆员，北京 100031；huawatsun@163.com

① 梁启超：《戊戌政变记》，广西师范大学出版社，2010 年，第 89 页。
② 汤志钧：《戊戌变法史》，上海社会科学出版社，2015 年，第 290 页。
③ 孙孝恩、丁琪：《光绪传》，人民出版社，2015 年，第 131 页。
④ 林文仁：《派系分合与晚清政治——以"帝后党争"为中心的探讨》，中国社会科学出版社，2005 年，尤其见第 43-71 页。
⑤ 茅海建：《戊戌变法史事考》，生活·读书·新知三联书店，2005 年，第 10 页、38 页。
⑥ 李文杰：《垂帘听政、训政、归政与晚清的奏折处理》，《近代史研究》2018 年第 2 期。

机处呈拟的“归政条款”。“归政条款”是慈禧太后归政后，划分慈禧太后与光绪帝权力关系的最重要文件，其中的条文，李文杰《垂帘听政、训政、归政与晚清的奏折处理》[①]一文已经有比较充分的论述，此处不再重复，但对其源头，却还有进一步探析的必要。

军机处呈拟的“归政条款”，最主要的依据，一是同治帝亲政条款，一是醇亲王条奏。军机处拟定“归政条款”时，曾屡屡称“查照醇亲王条奏”。[②]所谓“醇亲王条奏”，按字面意思，是指醇亲王奏折。具体指哪件奏折，还得根据内容、时间来判断。它的内容应该是涉及归政以后慈禧太后与光绪帝间的政务处理、权力运作问题，其时间应该比军机处拟定“归政条款”的时间即光绪十四年十一月初十日要早，但也不可能早太多。按照这些条件，光绪十四年九月初二日醇亲王所上“为用人行政关系紧要敬陈管见”奏折是相当符合的。

醇亲王在奏折中提到归政伊始，皇帝亲自处理庶务，一切国家大政还应该向慈禧太后请示，为此拟定了有关归政后国家政务处理的六条暂行事宜，奏请“慈允”，交军机处存案。这一重要档案，此前的研究似未曾援引，因此全录如下：

> 臣奕譞奏为用人行政关系紧要，敬陈管见吁恳慈恩事。伏思归政伊始，皇帝躬揽万几，凡一切重要机务尚宜祗奉徽音，倍臻精密，其每日传旨及朱批折件亦应于办理后缮单恭呈慈览，以昭敬慎。谨拟暂行事宜数条仰乞慈恩允准施行，开列于后。一，凡遇军国重大事件皇帝恭请皇太后裁夺，再谕军机大臣遵办。一，臣工封奏除寻常事件皇帝发下现办外，其关系紧要者皇帝恭呈皇太后慈览毕，于次日召见军机大臣时指示遵行。一，升调中外大员，京官文职：管理宗人府王公、大学士、尚书、侍郎、内务府大臣，武职：领侍卫内大臣、都统、步军统领；外官文职：总督、巡抚，武职：将军、都统、提督等缺，及御前大臣、军机大臣、毓庆宫行走、总理各国事务大臣、南北洋大臣等要差，由军机大臣请旨裁定，皇帝奏明皇太后，次日再降谕旨。一，每日部院折件皇帝披阅传旨后，发交军机处另缮清单恭呈慈览。一，每日外省折报朱批发下后，由军机大臣摘录事由及所奉批旨，另缮清单恭呈慈鉴。一，凡遇明发、字寄、电寄谕旨及各处电奏，皇帝随时斟酌，恭呈慈览。以上六条，臣与军机大臣世铎等公同商酌，意见相同，如蒙慈允，即发交军机处存案。至何时停止，敬候慈谕遵行。所有微臣愚见所及暨公商各缘由，是否有当，谨恭折具奏，伏乞皇太后圣鉴。谨奏。[③]

醇亲王此奏，包括归政后建议六条：一，军国重大事件皇帝恭请皇太后裁夺；二，臣工封奏关系紧要者先恭呈慈览次日再召见军机大臣指示遵行；三，简放大员及各项要差由皇帝奏明皇太后次日再降谕旨；四，京内折件传旨后另缮清单恭呈慈览；五，外省折报朱批发下后另缮清单恭呈慈览；六、谕旨及电奏由皇帝随时斟酌恭呈慈览。

---

① 李文杰：《垂帘听政、训政、归政与晚清的奏折处理》，《近代史研究》2018年第2期。不过，该文有些错误的释读，还需指出。如该文认为醇亲王曾提出光绪帝年满二十岁再亲政的请求，更自创一项“永远维持现状”的建议：“抑臣更有请者，列圣宫廷规制，远迈前代。我皇太后循守成宪，严肃有加，将来大婚后，一切典礼规模，咸赖训教饬诫。即内廷寻常事体，亦不可稍弛。前微臣愚以为归政后，必当永照现在规制，一切事体，先请懿旨，再于皇帝前奏闻。俾皇帝专心大政，博览群书，上承圣母之欢颜，内免宫闱之剧务，此则非如臣生长深宫者不能知，亦不敢言也。”该文阐释认为，“按照这个建议，不但皇帝年满二十、尚未亲政之前，即便他在年满二十、亲政之后，所有的政务，‘必当永照现在规制，一切事体，先请懿旨，再于皇帝前奏闻’”。笔者认为，这种解释是错误的。醇亲王所言者在于宫廷事务，他建议的是一切宫内事务应该先请懿旨，从而让皇帝得以专心大政，免除宫闱剧务烦忧。事实上，慈禧太后对醇亲王建议的回复懿旨，更表明了这种解释的正确。懿旨说：“至醇亲王折内所称，宫廷政治，内外并重，归政后当永照现在规制，凡宫内一切事务，先请懿旨，再于皇帝前奏闻，俾皇帝专心大政等语，念自皇帝冲龄嗣统，抚育教诲，深衷十余年如一日，即亲政后，亦必随时调护，遇事提撕，此责不容卸，此念亦不容释，即着照所请行。”懿旨明确指出的是“凡宫内一切事务，先请懿旨”。

② 《军机大臣奏为恭拟明年二月归政大典后归复旧制与变通处理各条请旨钦定事》，光绪十四年十一月初十日，《军机处录副奏折》，档号：03-5703-032。中国第一历史档案馆藏，以下所引用档案皆出自该馆，不再特别说明。

③ 《醇亲王奕譞奏为行政用人关系紧要凡遇军国重大事件尚宜祗奉徽音等敬陈管见事》，光绪十四年九月初二日，《军机处录副奏折》，档号：03-5858-003。

军机处拟定的“归政条款”中，共有三处援引“醇亲王条奏”，分别是：“在京各衙门每日具奏折件拟请查照醇亲王条奏，皇上披阅传旨后发交臣等另缮清单恭呈皇太后慈览。”“每日外省折报朱批发下后，查照醇亲王条奏由臣等摘录事由及所奉批旨另缮清单恭呈皇太后慈览。”“其简放大员及各项要差，拟请查照醇亲王条奏由臣等请旨裁定后，皇上奏明皇太后，次日再降谕旨。”[①] 经与醇亲王折对照，就是其中的第四、第五、第三条，一些关键字句都是直接援引。这表明，军机处查照的“醇亲王条奏”就是这件“为用人行政关系紧要敬陈管见”折。

醇亲王条奏呈递之后，当日即奉慈禧太后懿旨，“依议，交军机处存案。钦此。”[②] 慈禧太后对于醇亲王所拟六条是完全赞同的，否则，她也不会马上下旨依议并交军机处存案。这么重要的奏折，她不可能不认真阅看，如果她不同意，即便考虑到醇亲王颜面，也只需留中即可。

醇亲王条奏之所以重要，是由于慈禧太后归政后，如何划分太后与皇帝的权力，是个极为要害、敏感、尖锐的问题。其实如果按照同治帝亲政的先例，基本上规复旧制，皇帝取得完全的政务处理权力，就谈不上归政后最高权力的划分问题。但是，时移势变，既然光绪帝亲政，太后还要训政两年才归政，而且归政时也不下旨声明就按照同治帝亲政条款行事，这已经反映了慈禧太后的不愿完全归政的心思。形势既然不一样，就不能照抄同治亲政条款。

制定“归政条款”，划分太后与皇帝的权力，如果不符合太后期望，则可能马上失宠而丧失政治前途，甚至可能面临更严厉的处罚。如果对皇帝限制太过，太后去世后，可能就面临皇帝的秋后算账。这个时候，只有醇亲王以皇帝本生父的身份与地位，尚可承受当前太后的压力以及今后皇帝可能的追论，只有他才适合上折建言归政后太后皇帝权力的划分。

除了具奏外，醇亲王还函致军机处，拟议多条，其中涉及帝后权力划分的是，“归政后中外臣工奏折自应照旧例，不书皇太后圣鉴字样，至于请安折件应于皇太后、皇帝前各递一分”。[③]

依据醇亲王条奏和信函，军机处拟定的“归政条款”，除吸收了醇亲王信函中的臣工奏折只书皇上圣鉴外，醇亲王条奏中的六条只吸收了三条，已如前述，而另外三条，军国重大事件皇帝恭请皇太后裁夺，臣工封奏关系紧要者先恭呈慈览次日再召见军机大臣指示遵行、谕旨及电奏由皇帝随时斟酌恭呈慈览，并没有在“归政条款”中体现。

军机大臣当然不敢自作主张，将原本已奉旨依议的条款擅自删除，这必然是出于慈禧太后的指示。那为什么慈禧太后没有让军机处全部照搬醇亲王条奏呢？现在并无直接档案材料表明慈禧太后如此指示的原因。不过，光绪十五年年初，归政前夕，慈禧太后对御史屠仁守上折事件的处理，可以管中窥豹。这一事件，虽已经有著作论及[④]，尤其是黄彰健、孔祥吉二位有着精深研究，但有必要对比醇亲王条奏，进一步加以探讨。

光绪十五年正月十九日，御史屠仁守上折称：“外省密折、廷臣封奏仍恭书皇太后、皇上圣鉴，伏恳慈恩，俯赐披览，然后施行，庶几远符成宪，近措时宜，益昭我皇上祇承之善……倘蒙俞允，请恭照乾隆六十年归政后缮奏事件之例，明降懿旨，凡有紧要章奏仍恭书皇太后、皇上圣鉴，俾内外臣工敬谨遵循，实天下之至幸。”[⑤]

在结合黄彰健先行研究基础上，孔祥吉认为，光绪十四年，康有为与屠仁守过从甚密，代其拟具了多道奏折。这些奏折，有的屠仁守修改后呈递了，也有的屠仁守并没有上奏。其中有

---

① 《军机大臣奏为恭拟明年二月归政大典后归复旧制与变通处理各条请旨钦定事》，光绪十四年十一月初十日，《军机处录副奏折》，档号：03-5703-032。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，广西师范大学出版社，1996 年，第 14 册，第 272 页。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，第 14 册，第 399 页。

④ 黄彰健：《戊戌变法史研究》，台北“中央研究院”历史语言研究所，1970 年，第 603-627 页。孔祥吉：《康有为变法奏议研究》，辽宁教育出版社，1988 年，第 40-56 页。孙孝恩、丁琪：《光绪传》，人民出版社，2015 年，第 127-129 页。

⑤ 《御史屠仁守奏为详陈归政届期谨溯旧章凡紧要章奏仍恭书皇太后皇上圣鉴等事》，光绪十五年正月十九日，《军机处录副奏折》，档号：03-7431-015。

一道《门灾告警，请行实政而答天戒折》，内容包括请罢颐和园园工、归政后紧要章奏仍达慈鉴、皇上亲政仍专典学、慎简枢臣等。屠仁守没有完全照搬此折，而是先将归政后紧要章奏仍达慈鉴一条在归政大典前夕具奏。① 这是屠仁守上折的背景。

屠仁守的奏请与醇亲王条奏中请臣工封奏关系紧要者先恭呈慈览次日再召见军机大臣指示遵行这一款，是基本相同的。醇亲王的奏请奉懿旨依议，还交军机处存案，而屠仁守奏上之后却被痛斥严惩。这当然不仅是因为醇亲王是皇帝本生父，屠仁守只是一名御史。而且问题也不在于内容，那究竟是何缘故？且看慈禧太后懿旨：

> 览奏殊深骇异，垂帘听政本属万不得已之举，深宫远鉴前代流弊，特饬及时归政，上符列圣成宪，下杜来世口实，主持坚定，用意甚深。况早经降旨宣示中外，天下臣民翕然共遵，今若于举行伊始，又降懿旨饬令仍书圣鉴披览章奏，是出令未几，旋即反汗，使天下后世视予为何如人耶。况垂帘权宜之举，与高宗纯皇帝大廷授受训政之典迥不相侔，何得妄为比拟。至归政后，只醇亲王单衔奏件暂须径达深宫。醇亲王密陈数条亦为皇帝初裁大政，军国重要事件，宫中定省，可以随时禀承，并非著为典常，使训政之事永无底止。该御史此奏既与前旨显然相背，且开后世妄测訾议之端，所见甚属乖谬。②

根据慈禧太后懿旨，及时归政，是为了“上符列圣成宪，下杜来世口实”，痛斥屠仁守的提议“开后世妄测訾议之端”。屠仁守之被痛斥严惩，在于时机不对，因慈禧太后早已降旨宣示中外要归政，而屠仁守又奏请披览章奏，而且还请明降懿旨，这显然是让慈禧太后自相矛盾。自相“反汗”，使得“天下后世视予为何如人耶”，这是慈禧太后非常不情愿面对的态势。

慈禧太后心心念念的是杜绝将来的訾议口实。因为屠仁守奏折中还涉及“醇亲王条奏”，于是懿旨中也对此加以解释，说“醇亲王密陈数条”（应即指醇亲王条奏）的背景是皇帝初裁大政，国家重要政务需要随时请示皇太后裁夺，这只是暂时行为，不会“使训政之事永无底止”。

如果说懿旨只是官方冠冕堂皇的宣示，那么慈禧太后与亲近大臣的私下对话应该更能直指其内心。下旨痛斥屠仁守后的第二天，光绪十五年正月二十二日，帝师翁同龢得到慈禧太后的召见，光绪帝也在座。翁同龢记载召对情形说：

> 首言昨屠仁守事。对：御史未知大体，然其人尚是台中之贤者。曰：吾心事伊等全不知。对：此非该御史一人之言，天下臣民之言也，即臣亦以为如是。曰：吾不敢推诿自逸，吾家事即国事，宫中日夕皆可提撕，何必另降明发。对：此诚然。曰：吾鉴前代弊政，故急急归政，俾外人无议我恋恋。对：前代弊政乃两宫隔绝致然，今圣慈圣孝融洽无间，亦何嫌疑之有。曰：热河时肃顺竟似篡位，吾徇王大臣之请，一时糊涂，允其垂帘。语次涕泣。对：不垂帘何由至今日。③

慈禧太后说“吾不敢推诿自逸，吾家事即国事，宫中日夕皆可提撕”，这应该是其真实意思的表露。早在光绪十二年年中，慈禧太后宣告明年皇帝亲政，醇亲王劝谏之时，她就说过自己“念自皇帝冲龄嗣统，抚育教诲，深衷十余年如一日，即亲政后亦必随时调护，遇事提撕，此责不容却，此念亦不容释。”④ 光绪十三年，皇帝亲政时如是，光绪十五年，自己归政后，慈禧太后的态度依然一如既往，表示自己也不敢推卸责任，而是要将家事当做国事，国事也就是家事，仍继续关注国家政务，随时指示皇帝办理。她所反感的是“另降明发”，因为屠仁守奏请“明降谕旨”要求紧要奏折仍写皇太后圣鉴，这就意味着向天下臣民明白宣示自己不交权、不归政。慈禧太后还进一步说自己之所以急急归政皇帝，是免得外人訾议自己“恋恋”（恋权）。

---

① 黄彰健：《戊戌变法史研究》，第 603-627 页。孔祥吉：《康有为变法奏议研究》，第 40-56 页。
② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，第 15 册，第 61、62 页。
③ 翁同龢：《翁同龢日记》，中西书局，2011 年，第 2297 页。
④ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，第 12 册，第 217 页。

关于屠仁守上折缘由，学界人言言殊。有学者认为，“屠氏请章奏书太后圣鉴，很明显的系因光绪年轻，屠氏想借重太后的长才，治理国家，同时又可减少慈禧光绪间的嫌隙”。[①] 有学者认为“无疑是想要讨好慈禧”，[②] 也有学者认为屠仁守为人耿直，“决非阿谀奉承，投机取巧之辈”，[③] 还有人认为这是为了针对醇亲王和翁同龢。[④] 笔者无意判断屠仁守到底为何呈上此折，不过，以屠仁守的本性，他的上折，不应该是对慈禧太后的迎合。

对于慈禧太后为何重惩屠仁守，黄彰健、孔祥吉基本都认为这是慈禧太后借机打击报复，因为此前屠仁守对朝政施为及兴修三海、大兴土木之事屡屡上疏切谏。[⑤] 这固然不错，但恐怕不是最主要的原因。对于慈禧太后来说，虽然屠仁守的奏折，事实上也符合她的心意，但是，不管屠仁守上折初衷如何，让慈禧太后明降懿旨宣谕紧要章奏仍恭书皇太后圣鉴，这不啻是公开宣谕自己不交权。所以，屠仁守奏折，某种程度上，则是对慈禧太后的“将军”。重惩屠仁守，是慈禧太后为了表明姿态。

慈禧太后不仅将屠仁守奏折掷还，还将他革去御史，交部议处。吏部议处折上奏后，不满其意，竟径直下旨将屠仁守革职，永不叙用，还将吏部堂官交都察院议处，相关承办司员严加议处。慈禧太后的这番作为，更表明了其心中的愤恨，更像是内心隐密被窥破且揭露示众后的报复与发泄。

对于主旨大致趋同的醇亲王条奏、屠仁守奏折，反观慈禧太后截然不同的处理，慈禧太后的矫伪、造作昭然若揭，再通过慈禧太后与翁同龢的交谈，其所思所想进一步表露。慈禧太后汲汲营营的就是作一归政姿态，宣示天下，以免朝野訾议，免遭后世青史骂名。因此，在慈禧太后的示意下，军机处才没有吸纳“醇亲王条奏”中的军国重事皇帝恭请皇太后裁夺，臣工封奏关系紧要者先恭呈慈览、谕旨及电奏随时恭呈慈览等三条建议。而实际上的国家重要政务处理大权，正如懿旨所说的，“宫中定省，可以随时禀承”，慈禧太后仍然通过指示皇帝的方式加以掌控。

二、慈禧太后是何时取得封奏阅看权的

茅海建指出，戊戌政变前光绪帝与慈禧太后的政治权力关系，有事后报告、事前请示制度。事后报告制度包括，第一，缮递朱批折件事由单、早事传旨事由、电旨，并指出缮递事由单这一规定早在光绪帝亲政前便已确立，而“电旨何时开始进呈慈禧太后，我还没有查到相应的档案”。[⑥] 第二，呈递每天重要的奏折与相关谕旨，并认为“在政变以前，光绪帝对于重要的奏折及其作出的相关决定，须在当天将奏折原件呈送慈禧太后并报告处理意见”。[⑦] 又说，“自光绪帝亲政后，每天的重要折件皆以原折呈慈禧太后，慈禧太后阅毕，将原件退回军机处，由军机处再存档，已形成当时的政务处理程式”。[⑧] 看来，也认为呈递重要折件制度在光绪帝亲政后已确定。然而，质诸档案，呈递电旨、重要折件（档案中称为“封奏”）制度并不始于光绪帝亲政，即使到了两年之后慈禧太后归政之时，仍然没有这两项规定。

---

① 黄彰健：《戊戌变法史研究》，第 610 页。

② 孔祥吉：《康有为变法奏议研究》，第 52 页。

③ 孙孝恩、丁琪：《光绪传》，第 128 页。

④ 高阳（许晏骈）：《母子君臣》，吉林人民出版社，1983 年，第 311、312 页；高阳：《翁同龢传》，吉林出版集团，2013 年，第 161 页。高阳虽然是在历史小说中提出这些观点，但高阳具有深厚的家学渊源，对清代掌故也非常熟识，这些观点似不宜轻易否定。

⑤ 黄彰健：《戊戌变法史研究》，第 611 页。孔祥吉：《康有为变法奏议研究》，第 53、54 页。

⑥ 茅海建：《戊戌变法史事考》，第 12 页。

⑦ 茅海建：《戊戌变法史事考》，第 17 页。

⑧ 茅海建：《从甲午到戊戌：康有为〈我史〉鉴注》，生活·读书·新知三联书店，2009 年，第 98 页注①。

光绪十五年（1889）二月初三日，清廷举行归政大典。二月初四日，即归政后的第一天，当天的军机处随手登记档就记载“缮递初三日朱批折件事由单，缮递初三日早事传旨事由单”，这是遵照“归政条款”的规定，但并未看到有缮递前一天电旨的记录。[①] 翻阅随后几年的军机处随手登记档，只有呈递前一天朱批折件、早事传旨事由单的记录，亦未见有缮递前一天电旨的记载。笔者查找发现，第一次缮递电旨是光绪二十年九月初八日，在照例缮递朱批折件、早事传旨事由单之前，还记载“缮递初七日电旨五道”。[②] 此后，军机处随手登记档中就常有呈递前一日电旨的记载了。

如前文所述，虽然“醇亲王条奏”中建议归政后光绪帝应该向慈禧太后呈递紧要封奏和谕旨，不过这并没有被军机处拟制“归政条款”时采纳。根据档案记载，呈递封奏给慈禧太后阅看始于光绪二十年十一月初一日，当时正是中日甲午战争最关键的时期。查当日军机处上谕档记载：“臣等面奉谕旨，嗣后所有封奏另缮一分呈进，自应钦遵办理。惟现值军书旁午之际，该章京等承办事件繁多，缮写不及，此项封奏事关机密，又未便令供事照缮，拟请此后封奏折片除已明奉谕旨照例发抄外，其余均将原折片进呈慈览，仍请发下以便收存备查，是否有当，请旨遵行。谨奏。”[③] 这里“臣等”是军机大臣，“面奉谕旨”说明是光绪帝下旨，如果是慈禧太后的旨意，则应写面奉懿旨。也就是说，光绪帝谕令军机大臣，以后所有封奏都另外缮写一份，呈交慈禧太后阅看。军机大臣称现在战事繁忙，折件众多，军机章京人手不够，且事关机密，请将封奏原件（除发抄的外）呈交慈禧太后，看完后仍请发下。所谓封奏，就是密奏，军机处随手档登记档记录时常只写某某封奏一件，没有题由，通常不会发抄，理论上只有皇帝才有权力阅看。

关于此事，据时任军机大臣、帝师翁同龢的记录，在前一日已经决定。翁同龢在光绪二十年十月二十九日下记载：“无封奏。自初一日起所有逐日封奏均递皇太后慈览（原折不封，另匣）。”[④]

十一月初一日当天，军机处即将九月份封奏折片一匣补行呈递慈禧太后。“递上，发下，由堂分束，交下存匣。”[⑤] 十一月初二日，军机处开始呈递本日封奏。[⑥] 一般来说，当天的封奏当天即呈递给慈禧太后阅看，但也有例外，如光绪二十年十二月十八日，军机处就奏报：“本日吏部、顺天府、陈其璋、张仲炘封奏折片共十一件，内有奉旨发交各处办理之件，抄件较多，各原奏今日不及呈递，臣等遵旨于明日恭呈慈览。谨奏。”[⑦] 也就是说十二月十八日的封奏，十九日才把原件呈递给慈禧太后阅看。

为什么从光绪二十年九月初八日起将前日电旨呈递给慈禧太后阅看呢？这可能与当时正在进行的中日甲午战争的形势有关。八月底，清军兵败平壤，溃兵西逃渡过鸭绿江，战事已漫延到国内东三省。九月初八日起，将前日电旨与朱批折件、早事奉旨事由一并呈递给慈禧太后阅看，这应该与慈禧太后加强对战事（此时的电旨一般有关中日战争）的监控有关。不过，毕竟是呈递前一天的电旨，这仍然属于事后监督的内容。

那为什么又从十一月初一起将每日封奏呈递给慈禧太后阅看呢？当时中日战争局势确实更趋严峻，十月二十七日，京中得知旅顺失守，战事糜烂，败局已定，更直接的后果是盛京旧都

---

① 《军机处随手登记档》，光绪十五年二月初四日，档号：03-0258-1-1215-032。

② 《军机处随手登记档》，光绪二十年九月初八日，档号：03-0281-1-1220-241。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，第 20 册，第 524 页。当时军机处随手登记档也记载了军机处奏片三件，其中之一，即是“封奏折片章京缮写不及进呈慈览后仍请发下由”，光绪二十年十一月初一日，档号：03-0281-2-1220-293。

④ 《翁同龢日记》，第 3776 页。

⑤ 《军机处随手登记档》，光绪二十年十一月初一日，档号：03-0281-2-1220-293。

⑥ 《军机处随手登记档》，光绪二十年十一月初二日，档号：03-0281-2-1220-294。

⑦ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，第 20 册，第 626 页。

及清朝太祖、太宗祖陵都处于日军严重威胁之下。由于中日战争清军屡次溃败，中枢处置不力，慈禧太后似决意更加深入的介入战争应对处置。当时的封奏很多是关于中日战事的建议，慈禧太后阅读封奏可以更加及时了解战争局势，知晓官员建议，以利于提前布置。慈禧太后要求阅看封奏也算是她更加深入介入应对中日战争的应有之义。不过，这恐怕不是主要原因。

倒是翁同龢光绪二十年十月二十九日的日记透露了一丝玄机。翁同龢记载："皇太后召见枢臣于仪鸾殿，先问旅顺事，次及宫闱事。谓瑾、珍二妃有祈请干预种种劣绩，即着缮旨降为贵人等因。鲁伯阳、玉铭、宜麟皆从中官乞请；河南抚裕宽欲营求福州将军未果。内监永禄、常泰、高姓皆发，又一名忘之，皆西边人也。臣等再三请缓办，圣意不谓然。是日上未在坐，因请问上知之否。谕云：皇帝意正尔。命即退，前后未及一刻也。"①

所谓瑾妃、珍妃干政，主要就是指干预官员人事任用，慈禧太后因此召见军机大臣下旨惩处。不少学者都认为，慈禧太后对珍妃的处置，实际上针对的是光绪帝，有示警、示威之意。②这无疑是准确的推断。正是在这一天，光绪帝命令以后封奏都呈递慈禧太后阅看。珍妃被惩与封奏呈递之间很可能蕴含一定的因果关系。光绪帝应该是在慈禧太后的直接授意或者压力之下，才下达了呈递封奏谕旨。值得注意的是，据翁同龢记载，第二天（十一月初一日），他进见时，光绪帝"语及昨事，意极坦坦。"③为何？一方面，光绪帝可能没有过多地卷入此事；另一方面，将全部封奏都呈递给慈禧太后阅看，对光绪帝来说，可以表示自己施政并无难以告人的秘密，是向慈禧太后"自我释疑"，"自证清白"。

清代封奏，除了国家重要政务变革外，更常见的是关系人事问题的，如弹劾、举荐等。慈禧太后通过阅看封奏，除了知晓国家大政外，更可以了解官员被保荐、参劾的情形，从而直接监控光绪帝用人。

于是，从光绪二十年十一月初一日开始，军机处就经常片奏，称封奏呈递给慈禧太后慈览。甲午战争结束，中日马关条约签订后，这仍然持续，直至光绪二十四年八月初五日，也就是戊戌政变前一天。八月初六日，慈禧太后重新训政，可以阅看、处理全部奏折，自然就无需军机处呈递封奏了。而电旨、朱批折件事由单、早事传旨事由单仍然按惯例呈递，光绪二十四年八月初十日，还呈递了初九日的电旨，八月十五日，戊戌政变后的第十天，还呈递十四日的朱批折件、早事传旨事由单。④此后，不管是电旨，还是事由单都不再呈递"慈览"了。

自慈禧太后归政之后，每日呈递朱批或传旨事由单只是让慈禧太后得以了解朝政概况，而朱批或传旨事由单并不是极其机密的文件，京城每日宫门钞中一般都会披露其中的主要内容。从军机处随手档来看，事由单是滞后一天缮递的，呈递事由单更像是一种政治待遇。但封奏是机密文件，直接呈递给皇帝，如果皇帝不交给军机处，连军机大臣也不知晓其内容，而且封奏一般不发抄，普通的官员更是无从了解。

实际上，按照"归政条款"的要求，对于中央各部侍郎、尚书等以上官员，地方督抚、将军、提督等官员，光绪帝都得奏明慈禧太后之后才能下旨任命，慈禧太后具有充分的决定权。只是地方布政使、按察使、道员以下官员，中央各部院的中层官员，光绪皇帝可以自行任命。所谓的珍妃干政事件中，主要涉及的官员如鲁伯阳是苏松太道，玉铭是四川盐茶道，宜麟是奉天东边道，都是道员，这已引起慈禧太后的警觉，要求阅看封奏，掌握官员举劾信息，也就是说慈禧太后对光绪帝任命地方道员级别的官员虽未必直接干涉，也是要加以更加严密的监控了。

---

① 《翁同龢日记》，第 2799 页。

② 王开玺：《晚清政治史》（上卷），东方出版社，2016 年，第 357 页。林文仁：《派系分合与晚清政治——以"帝后党争"为中心的探讨》，第 63、229、230 页。

③ 《翁同龢日记》，第 2799 页。

④ 《军机处随手登记档》，光绪二十四年八月十五日，档号：03-0297-1-1224-249。

慈禧太后通过阅看电旨，得以完善事后监督机制；通过阅看封奏，得以及时了解国家政务中最隐密、核心的人事荐举纠劾，施政重要方略等内容，从而加强对光绪帝执政的监控。

三、结语

醇亲王素来小心谨慎，忧谗畏讥，唯慈禧太后马首是瞻。他所拟定的条奏六款，基本上将国家政务决策、用人大权拱手交给慈禧太后，如果按照条奏六款执行，名为亲政的光绪皇帝在慈禧太后归政后仍然并无独立处置国家重要政务的权力。虽然醇亲王也称这是“归政伊始”之时的规制，又说“至何时停止，敬候慈谕遵行”，但主动权完全在慈禧太后手上。

慈禧太后对条奏六款欣然赞同，但考虑到朝野清议及后世青史记载，并未让军机处照搬六款来拟定“归政条款”，但是，如果形势需要的话，慈禧太后完全可以拿出作为皇帝本生父的醇亲王的条奏作为根据，要求光绪帝依照执行。最后制定的“归政条款”，吸收醇亲王条奏建议三条，其中京内折件传旨后另缮清单恭呈慈览、外省折报朱批发下后另缮清单恭呈慈览两条，让慈禧太后得以进行事后监控；简放大员及各项要差由皇帝奏明皇太后次日再降谕旨一条，让慈禧太后得以仍然执掌重大人事任命权。而军国重大事件决定权，虽然没有在“归政条款”中罗列，但“宫中定省，可以随时禀承”，慈禧太后可以借机掌控。光绪帝则掌握日常执政权，并在与慈禧太后的权力关系中保持有主动性。

光绪二十年（1894）中日甲午战争的爆发，是光绪十五年慈禧太后归政后，慈禧与光绪权力关系的一个重要转折点，正是由于中日战争清军屡战屡败，国势阽危，慈禧太后暂时部分走向前台，处理重大国务、军务，借机要求军机处向她呈递电旨，更进一步要求呈递封奏，加强了对光绪帝执政的实时监控程度，标志着慈禧太后对光绪帝执政监控趋紧。更重要的是，甲午战争结束后，慈禧太后并不下旨停止呈递电旨和封奏，这恐怕表明了她紧抓权力不放松的态度。这两大措施的依然延续，使得光绪帝的施政，就处在慈禧太后更细密的监控之下。

总之，光绪十五年慈禧太后归政后，到光绪二十四年戊戌政变慈禧太后重出训政，这十年间慈禧与光绪的权力关系不是一成不变的，更不是一句光绪帝是傀儡皇帝所能包含的。我们应该大力挖掘清代中枢政务运行档案，加上清廷核心决策层的日记或信函等资料，通过细致绵密的研究探讨，力图找出有关慈禧与光绪权力变迁的关键节点，详实探讨这一时间的慈禧光绪权力关系的变化，为晚清政治史研究打下坚实可靠的基础。